

[Imprimir Página Web](#)

Headline Goal 2010: ¿ Se cumplirán las promesas?

Carlota García Encina

ARI Nº 121-2004 - 12.7.2004

Tema: Ante la evidente falta de cumplimiento de los compromisos del *Headline Goal* de Helsinki de 1999, el Consejo Europeo, reunido en Bruselas el pasado 17 de junio, aprobó el *Headline Goal 2010*, un nuevo objetivo donde figuran los principales parámetros para el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea (UE). Ello refleja la voluntad de la Europa ampliada de adquirir la capacidad militar suficiente para contribuir a la seguridad mundial. Habrá que esperar a ver si el plan, que incluye el establecimiento de hasta nueve grupos de combate de reacción rápida, resulta excesivamente ambicioso en intenciones y cifras.

Resumen: El *Headline Goal 2010* está construido sobre tres elementos principales: el *Headline Goal* de Helsinki aprobado en 1999, la experiencia de las primeras operaciones militares de la UE (*Concordia*, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y *Artemis*, en la República Democrática del Congo), y la Estrategia Europea de Seguridad elaborada por Javier Solana y aprobada en diciembre de 2003. Para finales de la década actual la UE deberá haber desarrollado las capacidades militares necesarias para la determinación de las agrupaciones tácticas de reacción rápida, principal objetivo del *Headline Goal 2010*.

Análisis: El Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 17 de junio pasado, aprobó el *Headline Goal 2010*, un nuevo objetivo donde figuran los principales parámetros para el desarrollo de las capacidades militares de la UE. Es el reflejo de la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada en diciembre de 2003, y transmite la voluntad de la Europa ampliada de adquirir la capacidad militar suficiente para contribuir al mantenimiento de la seguridad mundial.

El *Headline Goal 2010* está construido sobre el *Headline Goal* aprobado en Helsinki en 1999. Entonces, los Quince decidieron unánimemente disponer de una capacidad de decisión y de actuación militar autónoma, dotándose de una fuerza de reacción rápida. Era la primera vez que se planteaban seriamente la necesidad de afrontar los retos de seguridad –limitadas a las misiones Petersberg de ayuda humanitaria y de rescate, de mantenimiento de la paz, y de intervención de las fuerzas de combate en la gestión de crisis– con capacidades reales. Su objetivo principal era la creación, para el año 2003, de una fuerza militar terrestre de entre 50.000 y 60.000 efectivos, con sus correspondientes componentes naval y aéreo, con capacidad para desplegarse plenamente en un tiempo máximo de 60 días y mantenerse durante un año. La decisión fue acogida desde el primer momento con notable entusiasmo, optimismo e ilusión en Bruselas. Pero el proyecto dibujado por la UE era excesivamente ambicioso y generoso en intenciones y cifras, y poco a poco empezó a hablarse de un exceso de expectativas al respecto.

Desde que a finales de 1999 se realizara un inventario de los recursos militares disponibles para cumplir las misiones Petersberg, que identificó deficiencias notables en muchos campos, no es mucho lo que se ha logrado. Ni el *Helsinki Force Catalogue*, que permitió conocer las contribuciones ofertadas de manera voluntaria por los Estados miembros, ni el *Helsinki Headline Catalogue*, que especificaba las necesidades para cubrir las demandas de Petersberg –ambos elaborados en noviembre de 2000 en el marco de la Conferencia de Compromisos de Capacidades de la UE– han servido para producir verdaderos avances. Lo mismo puede decirse de los siguientes eslabones de este proceso: el *Helsinki Progress Catalogue*, que en junio de 2001 fijó las diferencias entre compromisos y necesidades y habló ya de la conveniencia de dotarse de capacidades militares que fueran más allá de las misiones Petersberg; y la Conferencia de Mejora de Capacidades de la UE, que en noviembre de 2001 dio cuenta de nuevos compromisos nacionales y apeló, una vez más, a la voluntad de cada uno de los miembros para seguir avanzando y cubrir las lagunas. A pesar de los pocos avances registrados, durante la cumbre de Laeken de diciembre de 2001 se adoptó una declaración de capacidad operacional en la que se afirmaba que la Unión ya era capaz de llevar a cabo algunas operaciones de gestión de crisis, aunque con limitaciones y restricciones.

El Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP), impulsado también en Laeken, se puso en marcha en marzo de 2002 con el principal propósito de resolver las carencias existentes, y estableció 19 paneles, cada uno con un país a cargo de impulsar el desarrollo y forzar la adopción de medidas concretas que desbloquearan los obstáculos existentes. En mayo de 2003, una nueva Conferencia sobre Capacidades dio paso a la segunda fase del Plan de Acción, tras la presentación de los informes finales de los Paneles. Se pusieron en funcionamiento 10 Grupos de Proyectos centrados en la aplicación de proyectos concretos, incluidas las soluciones mediante adquisición, el alquiler, la multinacionalización o la especialización de roles.

Tabla: Grupos de Proyecto del Plan de Acción Europeo de Capacidades

Grupos de Proyecto	País principal
Suministro de carburante aire-aire (AAR); las opciones de mejora de capacidad podrían incluir la adquisición nacional o multinacional, la modificación de equipo, la contratación y el alquiler.	España

Búsqueda de salvamento de combate (CSAR); las opciones de mejora de capacidad podrían incluir el desarrollo de equipo, de doctrina y de conceptos, la formación y el aumento de la interoperabilidad de los equipos.	Alemania
Cuarteles Generales (HQ); las opciones de mejora de capacidad podrían incluir la aplicación de planes nacionales de HQ, la identificación y la formación de refuerzos nacionales y la instalación de infraestructura de comunicaciones.	Reino Unido
Protección nuclear, biológica y química (NBC); las opciones de mejora de capacidad podrían incluir el desarrollo de doctrina y conceptos y mediante formación.	Italia
Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF).	Portugal
Defensa contra misiles balísticos de teatro de operaciones (TBMD); las opciones de mejora de capacidad podrían incluir la adquisición de nacional y multinacional, la formación y una mayor multinacionalización de los Cuarteles Generales.	Países Bajos
Vehículos aéreos no tripulados (UAV); las opciones de mejora de capacidad podrían incluir la certificación de aeronavegabilidad y orientaciones para la adquisición.	Francia
Transporte aéreo estratégico.	Alemania
Recursos espaciales.	Francia
Temas de interoperabilidad y procedimientos de trabajo para evacuación y operaciones humanitarias.	Bélgica

A pesar de las limitaciones y restricciones existentes, en el Consejo de Asuntos Generales de mayo de 2003 se declaró la plena capacidad operativa de la Fuerza de Reacción Rápida para toda la gama de misiones Petersberg, todavía lastrada por ciertas carencias reconocidas. Nuevamente, se comprometió a reducir dichas limitaciones. Posteriormente, en la reunión de 17 de noviembre de 2003 del Consejo de Asuntos Generales, y ante la evidente falta de cumplimiento de los compromisos del *Headline Goal* de Helsinki, se reconoció la necesidad de poner la mirada más allá de 2003 y fijar nuevos objetivos para el 2010, así como crear una agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. La debilidad de la ECAP para realizar el seguimiento de los Grupos de Proyecto, atribuible quizá al carácter voluntario de la participación y adquisición de compromisos de los estados convocados, motivó en parte el nuevo impulso que se dio a la agencia de armamento. Cuando dicha agencia inicie su andadura, se confía que la ECAP pueda integrarse en ella.

Battle Groups

En el Consejo de Relaciones Exteriores de mayo de 2004 se aprobó finalmente el documento que lleva por título "Objetivo principal para 2010", que se ratificó en el Consejo Europeo de junio de 2004. En este documento figuran los principales parámetros para el desarrollo de las capacidades militares de la UE necesarias de cara a 2010, en especial la determinación del nivel de sus aspiraciones con respecto a las agrupaciones tácticas de reacción rápida. También se presentó el Catálogo de fuerzas de 2004, en el que se incluyen las contribuciones de los diez nuevos Estados miembros de la UE, el Catálogo de proyectos e iniciativas nacionales y multinacionales 2004 y el Suplemento del Catálogo de fuerzas de 2004, en el que se recogen las contribuciones adicionales de los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE.

Son precisamente las agrupaciones tácticas de reacción rápida el elemento más destacado del *Headline Goal* 2010. El concepto está inspirado en la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (NRF), un conjunto de unidades multinacionales de alta disponibilidad, tecnológicamente avanzadas, flexibles, desplegables, interoperables y sostenibles, capacitadas para cumplir operaciones militares de gran alcance de la Alianza Atlántica. La idea de desarrollar este concepto empezó a plantearse en la cumbre franco-británica de Le Touquet, en febrero de 2003, y se hizo más explícita en la cumbre bilateral de noviembre de 2004. Los franceses –que se refieren a ella como Grupo Táctico–, y los británicos –cuya denominación es Grupo de Combate– obtuvieron el respaldo de los alemanes en febrero de 2004.

Las agrupaciones tácticas de reacción rápida son unidades de cerca de 1.500 efectivos, con apoyo naval y aéreo, y desde el punto de vista militar son eficaces, creíbles y coherentes. En teoría se proyectarán con rapidez como respuesta a una crisis, bien como una fuerza autónoma, bien como parte de una operación más extensa que haga posible fases de seguimiento. Se pretende que tras adoptar la decisión de iniciar una operación dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del Consejo, las fuerzas empiecen a llevar a cabo su misión in situ a más tardar en diez días. La UE espera contar con entre siete y nueve agrupaciones tácticas, que deberán alcanzar una capacidad inicial a principios de 2005 y llegar a su plena operatividad en 2007.

El objetivo es, por lo tanto, cambiar la organización de fuerzas desde un planteamiento cuantitativo, recogido en el *Headline Goal* de Helsinki, a un planteamiento más cualitativo, basado en una rigurosa planificación militar y de objetivos. Los esfuerzos de los Estados miembros se deberán centrar en la interoperatividad, en la capacidad de despliegue y en la sostenibilidad, por lo que el Consejo ha reconocido abiertamente que son aún necesarios nuevos avances en la mejora de las capacidades de movilidad estratégica, reabastecimiento en vuelo y medios de combate de elevado nivel tecnológico, todos ellos abordados en los Grupos de Proyecto (ECAP). En lo que al mando y control se refiere, la UE hace hincapié en las capacidades de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (ISTAR), y en el desarrollo de una política espacial europea para el año 2006. También ha decidido el establecimiento de una célula civil-militar que sería capaz de establecer rápidamente un centro de control para operaciones tanto militares como policiales.

Las lecciones de "Concordia" y "Artemis"

Para adaptarse al nuevo entorno de seguridad es necesaria una fuerza de un tamaño más reducido a la establecida en Helsinki (60.000 soldados), con capacidad de intervención temprana y rápida, y la UE así lo ha entendido con la determinación de desarrollar el concepto de las agrupaciones tácticas. Las operaciones militares *Concordia* y *Artemis*, las primeras desarrolladas por la UE, sugirieron también este cambio de énfasis y así lo recoge el *Headline Goal*

2010.

El 31 de marzo de 2003 la Unión inició su primera misión militar en el exterior en su casi medio siglo de historia. Pese a lo reducido de la operación, se trata, por su valor simbólico, de un paso importante en el proceso de construcción europea. El escenario fue la Antigua República Yugoslava de Macedonia, donde una reducida fuerza de mantenimiento de paz de 350 soldados relevó a las tropas de la OTAN desplegadas para supervisar el desarme de la guerrilla albanesa. Durante nueve meses la operación Concordia tuvo como objetivo asegurar una pequeña presencia militar disuasoria en esta república balcánica de poco más de dos millones de habitantes de diferentes etnias. A solicitud de la UE, el mando operativo fue asumido por el cuartel general de la OTAN en Mons. Sin embargo, la UE también demostró estar en condiciones de actuar militarmente sin recurrir a la OTAN, como vino a demostrar la *Operación Artemis*.

Ante el recrudecimiento de los combates registrados en la región de Ituri, en la República Democrática del Congo, la Unión Europea decidió intervenir, en junio de 2003, con el fin último de frenar la violencia. Para ello envió una fuerza de 1.800 soldados (1.500 franceses, con aportaciones del Reino Unido, Alemania, Bélgica, Suecia, Brasil, Canadá y Sudáfrica), con mandato de Naciones Unidas, dirigida por Francia y destinada a apoyar la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC). *Artemis* se desarrolló en el marco de la iniciativa de un Estado miembro –Francia– que aportaba el mando y el control de las capacidades militares necesarias para conducir la operación. Limitada en el tiempo y localizada en un área geográfica reducida, la operación tuvo también un peso más simbólico que real.

La *Operación Artemis* se llevó a cabo sólo unas semanas después de que la UE declarara operacional su Fuerza de Reacción Rápida, queriendo así demostrar que tenía capacidad autónoma de intervención exterior. Sea como fuere, la misión plantea algunas dudas. La capacidad de la UE de intervenir militarmente de forma autónoma en la gestión de crisis es todavía muy limitada. Como la resolución de la ONU para *Artemis* fue aprobada bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la operación europea tenía autorización para utilizar la fuerza en el marco de su misión, pero carecía del mandato para hacer prisioneros o entrar en combate, dos funciones imprescindibles para desarmar a las milicias. En segundo lugar, que Francia estuviera al mando de la Fuerza Multinacional pudo impedir que algunas de las partes la percibieran como neutral. Se deduce de todo ello que, además de una Estrategia Europea de Seguridad, la UE necesita desarrollar una estrategia militar que sienta las bases para concretar las misiones, propósitos y objetivos, la planificación de las operaciones y la coordinación de los recursos disponibles.

La Estrategia Europea de Seguridad

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) comenzó a construirse sobre un vacío estratégico contra el que muchas voces pronto empezarían a reclamar. Por fin, en diciembre de 2003, se aprobó la tan esperada estrategia, elaborada por el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana. Bajo el título “Una Europa segura en un mundo mejor”, el documento intenta por vez primera concretar las amenazas para Europa, los objetivos estratégicos y los medios para combatir dichos peligros. Solana ha tratado de definir una estrategia adaptada a la situación de la UE en el contexto internacional y a los nuevos escenarios estratégicos, con el fin de poder mantener una posición sólida y el consiguiente reconocimiento internacional. Para ello, *hay que ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades, así como desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente*.

Este es, hasta el momento, el único elemento de que se dispone para intentar esclarecer el uso que se va a hacer de las capacidades establecidas en el *Headline Goal* 2010 y más concretamente de las agrupaciones tácticas de reacción rápida. El problema con el que nos encontramos es que el documento no hace, sin embargo, una mención explícita al uso de la fuerza en caso extremo para afrontar las nuevas amenazas. Deja claro que la UE no excluye ningún recurso para hacer frente a las nuevas amenazas de seguridad, pero también que la Unión no es una potencia militar, por lo que hay que utilizar todos los instrumentos de que dispone: políticos, diplomáticos, militares, civiles, comerciales y de desarrollo. No obstante, Solana hace una importante reflexión sobre la necesidad de que nuestros ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles para ser capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, que son más diversas, menos visibles y menos previsibles. Enumera entre ellas el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de los Estados y la delincuencia organizada, aunque, eso sí, no se aclara cual es la intensidad de tales amenazas. Éstas causan, en su opinión, daños o perjuicios a la seguridad de la propia UE, que debe adelantar su línea de defensa situándola en el exterior, aplicando en lo posible una estrategia preventiva y cooperando con sus socios. Éste es uno de los aspectos más llamativos del texto porque insiste en que en muchas ocasiones será necesario que Europa intervenga de forma preventiva, antes de que la situación en los países de nuestro alrededor se deteriore y antes de que esas amenazas planteen problemas más graves en el futuro. Sin embargo, no se cita en ningún momento el concepto de “ataque preventivo”, intentando desmarcarse claramente de la doctrina norteamericana, sino “intervención preventiva”, y por supuesto no hace referencia sólo a aspectos militares, aunque los incluye.

Ello implica, según el texto, la necesidad de ampliar la gama de misiones a realizar. Si interpretamos que se trata de ampliar las misiones Petersberg –aquellas operaciones en las que intervendría la Fuerza de Reacción Rápida establecida en Helsinki–, a las misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento y de restablecimiento de la paz, habría que añadir las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad. En cualquier caso, nuestra capacidad de intervenir de forma autónoma sólo en las operaciones de gestión de crisis es aún muy limitada, y no estaría de más desarrollar conceptos más acordes con las capacidades, civiles y militares, que dispone en la actualidad la UE.

No es de extrañar, sin embargo, que Solana base la acción internacional de la UE en un enfoque multilateral. Esto

implica que los grupos de combate previstos en el *Headline Goal* 2010 deberán actuar de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas pero sin olvidar una base importante para la capacidad de acción de Europa como es la asociación estratégica con la OTAN. Por ello mismo destaca el acuerdo global concertado en marzo de 2003 con la OTAN, que permite a la UE la utilización de los medios y capacidades de la Alianza (acuerdo "Berlín Plus"), y la creación de la NRF en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Praga de noviembre de 2002, concepto definido y aprobado en la reunión de Ministros de Defensa de Bruselas de junio de 2003. Las agrupaciones tácticas de reacción rápida de UE y las NRF de la OTAN serán unidades complementarias y los expertos aseguran que un acertado desarrollo de las primeras potenciarán a las segundas sin provocar duplicidades.

En suma, la Estrategia de Seguridad Europea es un documento valiente y un importante paso adelante (aunque algo menos que el primer borrador presentado seis meses antes) pero, así y todo, no es suficiente. Es excesivamente general y mantiene una ambigüedad que permite que sea bien vista desde todas las posiciones, incluso desde la otra orilla del Atlántico. Peor aún, del texto no se deduce claramente que la UE tenga que hacerse cargo de combatir las amenazas identificadas. Deja aún demasiadas preguntas sin responder. Por ejemplo: ¿debería preverse explícitamente la utilización de las capacidades militares en el interior de la UE, caso de existir una amenaza a la seguridad, como un ataque terrorista?

Conclusiones: Los compromisos para mejorar las capacidades militares de la UE han sido incesantes desde Helsinki. Sin embargo, su efecto ha sido apenas perceptible hasta hoy. La UE todavía cojea, avanzando a un ritmo inusitado para establecer su entramado institucional de decisión mientras que en el terreno de la generación de capacidades ha marchado mucho más lenta. La disparidad entre documentos y capacidades reales sólo se puede explicar porque los europeos hemos carecido hasta hoy de una verdadera voluntad política al respecto.

La Estrategia Europea de Seguridad y el *Headline Goal* 2010, aunque no del todo satisfactorias, permiten volver a soñar con una Europa con una capacidad militar autónoma de actuación. Las operaciones *Artemis* y *Concordia* son un ejemplo, pero solo parcialmente. Su valor se queda más bien en lo simbólico, pero revelan una voluntad europea de asumir responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad. Recientemente la OTAN ha acordado dar por concluida, a finales de este año, su misión de paz en Bosnia (SFOR) y traspasar la responsabilidad a la UE. La nueva misión se denominará EUFOR, será lanzada en diciembre de 2004 –en estrecha colaboración con la OTAN– y participarán en ella alrededor de 7.000 soldados. Su mandato derivará de una nueva resolución de Naciones Unidas y para muchos será una verdadera prueba de fuego para saber qué es capaz de hacer la UE en éste ámbito.

Europa, sin querer emular a los estadounidenses, debe continuar con el desarrollo de una política de defensa y de capacidades militares. Podríamos tener más crédito en estos momentos, pero a pesar de tantas promesas no hay que olvidar que en cinco años las cosas han cambiado muy poco –basta con observar las tendencias de los presupuestos de defensa– lo cual da lugar a no pocas dudas.

Carlota García Encina
Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲